

Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas

16

Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático vigente. Se necesitan políticas más participativas y estratégicas, no para salir coyunturalmente de la «crisis», sino para mejorar la capacidad de adaptación a una nueva época. Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, supone intentar articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración.

Mendebaldeko demokrazietan azken urte hauetan hauteskondeetako abstentzioa hazten ari da, eta partidu politikoetako eta interes-taldeetako afiliazio-tasak jaisten. Herritarrek interes eza, eszeptikotasuna eta urruntasuna agertzen dute politika tradizionalaren aurrean, partiduen, erakunde korporatibo handien eta hauteskunde bidezko parte-hartzean oinarritzen den politikan, hain zuzen; egoerak horrek eredu demokratiko nagusiaren nolabaiteko geldialdia uzten du agerian. Politika konpartituagoak eta estrategikoagoak behar dira, ez «krisiari» unean uneko irtenbide bat emateko, baizik eta garai berri batera egokitzeko ahalmena hobetzeko. Gobernu-formen konplexutasuna onartzeak dibertsitatea eta fragmentazioa koordinazio- edo integrazio-mekanismoen bidez egituratu beharra dakar berekin.

In recent years Western democracies have witnessed an increase in election abstention and a significant drop in affiliation rates for both political and concerning parties. The lack of interest, the scepticism and the separation of citizens from traditional politics, based on the participation through the parties, big corporate organizations and elections point towards a certain stagnation of predominant democratic models. More strategic and shared policies are needed, not as a means to a quick get out of the crisis but as a means to better the adaptation ability of a new stage. Accepting the complexity in the way the government do things, means articulating the diversity and the fragmentation mechanisms of coordination or integration.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Nuevos y viejos conflictos. Problemas y políticas de respuesta
 3. ¿Nuevas políticas o nueva política?
 4. Política, políticas y gobernanza
 5. Reconceptualizar la acción de gobierno desde una perspectiva de red
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza, política pública, política.

Keywords: governance, public policies, politics.

N.º de clasificación JEL: O38, H77.

1. INTRODUCCIÓN

Pretendemos, en esta contribución, defender la necesidad de cambiar la política y las políticas. Y queremos hacerlo a partir de la defensa de la política como el mejor mecanismo que hemos encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir en torno a los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, sino resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso.

Lo que ocurre en estos momentos, es que han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en que se había basado la

política para poder tomar decisiones. Y esos cambios han provocado una mayor complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de laberinto o de bloqueo de las soluciones tradicionales cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia.

La hipótesis con la que abordamos este trabajo es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo entrar en crisis (entendemos que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. Estamos, por tanto, situados en un escenario de transición. Sin

demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos, ni mucho menos sobre el destino al que nos dirigimos.

El término gobernanza aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que habíamos ido construyendo en escenarios más estables. El problema es que utilizamos de tantas formas posibles la «respuesta» de la gobernanza que muchas veces no sabemos a que pregunta trata de responder.

En este artículo apuntaremos a algunas de las preguntas que nos preocupan y trataremos de analizar la capacidad de respuesta del polisémico término de gobernanza... Se repasarán primero los viejos y nuevos conflictos con que se enfrentan hoy la política y las políticas públicas. Conflictos y problemas que nos permiten hablar de cambio de época, y que nos sitúan ante la necesidad de cambiar la forma de hacer política y el diseño y formato de las políticas públicas que habíamos ido construyendo a lo largo de estos últimos treinta años. En una segunda parte, se abordan esos nuevos marcos conceptuales sobre los que construir nueva política y nuevas políticas, y es en ese marco cuando se avanzan algunos elementos para conceptualizar la idea de gobernanza. Finalmente, el artículo acaba con algunas ideas sobre la idea de gobierno en red y sus efectos en la gestión y el análisis de las políticas públicas.

2. NUEVOS Y VIEJOS CONFLICTOS. PROBLEMAS Y POLÍTICAS DE RESPUESTA

Los años setenta marcan el inicio de una transición, aún no resuelta, hacia paradigmas alternativos de regulación del

conflicto social, respondiendo así a la crisis de los modos tradicionales de gobierno. En efecto, tras la Segunda Guerra Mundial, y en torno a los principios socialdemócratas y democristianos, se fue consolidando en Europa un equilibrio entre economía libre de mercado y políticas sociales de redistribución, todo ello enmarcado en formas de gobierno democráticas y de pacto entre fuerzas políticas y agentes sociales. A caballo de las presiones del capitalismo financiero en los años setenta (crisis fiscal, «huelga de capitales»,...), y de los efectos de las crisis energéticas, se presiona a los gobiernos para que reduzcan y reordenen su capacidad de regulación y tasación sobre los flujos de capital. Es en ese contexto en el que se cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el cambio social (crisis de gobernabilidad), proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma eficiente y efectiva de satisfacer las necesidades sociales.

La crisis de gobernabilidad a la cual hacemos referencia contenía una doble dimensión, puesto que afectaba tanto a los fundamentos de la legitimidad democrática de los estados, como a su capacidad para dar respuestas eficientes y eficaces a nuevas demandas y nuevos retos sociales. Coinciden pues diversos factores. Por una lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con un fuerte y creciente componente financiero, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como elemento central de estructuración social. Por otro lado, a finales de siglo, se va constatando un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización como la familia. Todo ello implica

que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades,...) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar los conflictos. Tratemos de repasar los aspectos fundamentales de esos cambios y sus efectos en las políticas que habían estado pensadas para responder a otras situaciones y escenarios.

Sin duda, la enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres decenios, y sus extraordinarios efectos sobre los etapa que vivimos, nos obligan a seleccionar algunos aspectos especialmente significativos que, desde nuestro punto de vista, expresan mejor las transformaciones que se han ido sucediendo, y los efectos en la vida cotidiana. Como ya hemos dicho, nuestra hipótesis es que para afrontar la renovación de la política y de las políticas públicas y destilar de esta renovación el concepto de gobernanza, debemos partir de identificar los factores de cambio, y cómo estos afectan a nuestras vidas, a nuestras formas de relacionarnos, a las desigualdades, a los cambios en la educación o la vida urbana, etc...

En este sentido, hemos optado, como primer punto, por centrar nuestro análisis en los temas vinculados a la vida de las personas. Los temas que precisamente estuvieron en la base de las políticas de bienestar, y sus efectos en la lucha contra las desigualdades. Trabajo, comunidad, familia, lazos, vínculos..., son temas que siempre han estado presentes en las preocupaciones de las personas. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante muchos años. Y la solución encontrada tras la sangrienta conflagración que supuso la 2.^a Guerra Mundial, en parte

como continuidad del *New Deal* y de las recetas de Roosevelt para salir de la crisis, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto culminante en Europa occidental de una forma civilizada de convivir. A eso le llamamos «Estado de bienestar». Y es precisamente las dificultades y dudas que plantea el mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo, de redistribución como respuesta a las desigualdades, lo que ahora inquieta y preocupa.

No hay duda de que estamos viviendo cambios profundos en los aspectos fundamentales que asentaron las sociedades industriales avanzadas del siglo XX. Y ello es así tanto desde el punto de vista productivo y tecnológico, como desde el punto de vista de estructura y composición social. Somos ya plenamente conscientes de que la mundialización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan menos, y dónde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. A la hora de buscar beneficio, predomina en el mercado la lógica financiera por encima de la directamente productiva. Conceptos como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano. Y al mismo tiempo, el trabajo como factor vital estructurante, pierde peso. Ya nadie piensa seriamente en un trabajo como algo vinculado a una trayectoria vital. Y, al mismo tiempo y de manera

contradictoria, sólo consideramos trabajo un conjunto de labores que van precarizándose y que tienden a reducirse cada día que pasa, y mientras, otras muchas cosas que hacemos, socialmente útiles, las seguimos considerando como no trabajo. En definitiva, el capital se nos ha hecho global y permanentemente movilizable y efectivamente movilizad, mientras que el trabajo sólo es local, y cada vez es menos permanente, más condicionado por la volatilidad del espacio productivo.

Por otra parte, nos habíamos acostumbrado a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Asistimos a la rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que encontramos una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto. Si antes, las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al respecto, y que habían ido sabiendo desarrollar respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo se ha extendido a todas las capas sociales, castigando más severamente a los menos favorecidos, pero golpeando también a nuevas clases y grupos sociales (Beck, 1998). No hay duda que se dan nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Mientras, por otro lado, encontramos también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Y esa mayor heterogeneidad, esa mayor individualización de los itinerarios vitales, genera sin duda menor agregación

de intereses, más fragmentación de proyectos y estrategias, lo que conduce a un mayor grado de complejidad a la hora de buscar soluciones que contenten, si no a todos, a una mayoría más o menos consistente.

Las familias se resienten también de esos cambios (Beck-Beck Gernsheim, 2002). El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras y hogareñas, criando a los hijos y cuidando al marido y los ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica, y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta y la incorporación de éstas al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivos que resultan esos cambios para devolver a las mujeres su dignidad como personas, lo cierto es que los roles en el seno del hogar apenas si se han modificado. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias en las que sólo la mujer cuida de la prole. Y todo ello acarrea nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable sexo resulta determinante. No es ajeno a todo ello, el positivo, pero al mismo tiempo problemático, alargamiento de la esperanza de vida. Una expectativa de vida crecientemente ampliada, y que va dinamitando las pautas, servicios y políticas que fueron estableciéndose a partir de una edad considerada «mojón» vital, que separaba la edad útil de la superflua, la edad productiva de

la improductiva, la autonomía de la dependencia. Hoy esas ideas preconcebidas, y tanto tiempo mantenidas, están en entredicho por los aires, lo que obliga a todos a modificar concepciones, políticas y conductas.

En ese contexto social, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado del bienestar, se han ido volviendo poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron como respuesta a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Mientras hoy tenemos un escenario en el que las demandas, por las razones apuntadas más arriba, son cada vez más heterogéneas, pero al mismo tiempo llenas de multiplicidad en su forma de presentarse, y sólo pueden ser abordadas con formas de gestión flexibles y desburocratizadas.

Las fuentes de socialización y de seguridad para las personas, han sido y son la familia, la comunidad nacional o el entorno social dónde se vive, la escuela, el trabajo y los vínculos que en el mismo se despliegan, y la capacidad de protección social que el Estado ha ido desarrollando a lo largo del tiempo. Hemos ya mencionado repetidamente los factores de cambios que en los últimos tiempos han ido incidiendo en cada uno de estos espacios o esferas de socialización y de seguridad. Desde los cambios en las estructuras y los roles familiares, hasta la creciente complejidad y heterogeneidad de los entornos sociales o la vertiginosa y continuada precarización del mundo laboral. Las instituciones públicas han ido viendo crecer su agenda de intervención y aumentar

y diversificar el alcance y los instrumentos de sus políticas públicas, pero aún así, el gran cambio de escenario ha dejado en entredicho las formas tradicionales, homogéneas y segmentadas en que estas políticas operan (Bauman, 2003).

En un escenario de creciente individualización, dónde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales,...), anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia.

La combinación de este conjunto de fenómenos de cambio y diversidad de actores, ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada, y que al mismo tiempo tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades de unas personas en relación a las otras.

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diferenciada y personalizada a situaciones que se resisten a ser abordadas con programas estandarizados (que son habituales en las administraciones públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital, que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar las políticas de apoyo a las familias de forma nueva, de tal manera que combi-

nen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal,...). Por lo tanto haría falta ir superando la estrechez de perspectiva unisectorial y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera. Es evidente que si se trabaja en una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias, será necesario avanzar en la organización de políticas intersectoriales, evitando que sea uno solo de los sectores (sanidad, servicios sociales,...) el que acabe coordinando a los demás, si no más bien generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en algunos ámbitos, la más eficaz y adecuada para facilitar atención personalizada. La perspectiva sistémica y de ciclo vital, implica pensar en una lógica temporal de acompañamiento más que de intervención puntual, y por lo tanto hará falta establecer mecanismos de intervención que actuando en una fase vital determinada puedan tener un efecto acumulativo en fases posteriores, de manera que a lo largo de todo el proceso se favorezca la autonomía y la seguridad.

Lo que hace falta considerar es que junto a los elementos que tradicionalmente han preocupado a las personas, como son los temas de salud, los peligros de no poder valerse por sí mismos y de manera autónoma, los peligros de quedarse sin trabajo o los riesgos asociados a la vejez, los nuevos tiempos que corren, incorporan nuevas vulnerabilidades y riesgos derivados de las dificultades de combinar procesos de cuidado, atención y formación a las familias con los ritmos e incertidumbres del mundo del trabajo hoy en día. A todo ello hay que añadir los cambios producidos en los papeles sociales e individuales de hombre y mujer, en el papel de la formación a lo

largo de la vida y los significativos alargamientos de las expectativas de vida.

En definitiva se apunta a modificar la perspectiva de las políticas públicas, a superar la perspectiva individual, e incorporar la familiar y comunitaria. Al mismo tiempo es necesario buscar lógicas que hagan hincapié en el acompañamiento vital más que en la intervención puntual, a reorganizar los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y próximos a las personas. En definitiva, a pensar más en cómo abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas, que no en las lógicas sectorializadas y especializadas que caracterizan las políticas públicas hoy en día.

Nos enfrentamos pues, no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la individualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y estratégicas, no para salir coyunturalmente de la «crisis», sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.

La inmigración, en el contexto hasta ahora mencionado, ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social, modificando de manera drástica muchas de nuestras ciudades y pueblos. Si la movilidad social es un fenómeno que no podemos caracterizar como nuevo, y de hecho España fue durante décadas un país de inmigrantes internos, lo cierto es que en

estos últimos años la fuerza e intensidad de los flujos de inmigración ha sido espectacular en todo el mundo, y de manera muy especial en España. De hecho, en la última década sólo Estados Unidos supera a España en recepción de inmigrantes. Las dinámicas de regularización-irregularidad-regularización, han ido sucediéndose en un contexto de ausencia de una verdadera política de inmigración, más allá de las regulaciones sobre acceso e intentos de gobernar los flujos. La distribución por España ha sido muy irregular, pero en general podríamos decir que han sido más las comunidades autónomas y sobre todo los ayuntamientos los que han tenido que asumir las medidas de integración y acomodación de las grandes cifras de inmigrantes, que han rejuvenecido pirámides de edad, han desempeñado tareas y trabajos que pocos españoles querían cubrir, y asimismo han aumentado los problemas de precarización y exclusión ya mencionados.

Lo más significativo, desde el punto de vista que aquí tratamos de exponer, es lo que supone la inmigración como factor de incremento de la heterogeneidad y diversidad social, y lo que ello implica de reto a unas políticas públicas que sufren problemas de adaptación a realidades cambiantes. Las tensiones entre incorporarlos a las prestaciones universales de servicios o a la atención personalizada, o la competencia que suponen en los eslabones más frágiles en el acceso a servicios se han ido incrementando en estos últimos tiempos, a medida que la crisis económica ha supuesto más necesidades y recursos públicos. Lo que resulta preocupante por los efectos que puede tener en las dinámicas políticas y de convivencia social.

En estas notas finales de este apartado, queremos centrarnos en aquellos aspectos

centrales de lo visto hasta ahora. Por un lado, el cambio social y algunos grandes vectores de transformación que presenta la situación a comienzos del siglo xxi:

- El paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras, a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales de las personas vienen dominados por la incertidumbre y la sensación de riesgo;
- el tránsito de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera);
- el paso de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, generando por tanto una mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones.

3. ¿NUEVAS POLÍTICAS O NUEVA POLÍTICA?

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos estados del bienestar, tendieron a configurarse de manera universalista, y se caracterizaron por «pensarse» y «producirse» de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se hizo de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le fueron co-

respondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos «negociados» administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Todo ello no generó excesivos problemas, mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. En España, alcanzamos la posibilidad de incorporarnos al sistema democrático europeo justo cuando (palabras de Dahrendorf) se estaba desmoronando el consenso democristiano-socialdemócrata y se empezaba a cuestionar el papel del Estado en la economía y en la sociedad. Las políticas públicas, habían pasado su época dorada entre 1945 y 1975, desplegándose y diversificándose, construyendo fuertes entramados administrativos de respuesta. Pero, en la década de los 70 inició un proceso irreversible de erosión de las viejas certezas y de los grandes marcos de encuadramiento social, a medida que el sistema productivo (y financiero) se reconvertía de arriba abajo. Los cambios sociales no han tenido correlatos de cambio paralelos en las esferas político-administrativas. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. La cosa ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

Podemos afirmar que el bienestar social, va cada vez viéndose menos como una reivindicación global, para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria básica, articulada alrededor de la

vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más extendido como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

El punto clave de las políticas públicas de nueva generación, sigue siendo la lucha contra las desigualdades, pero reconociendo las diferencias, y con una fuerte defensa de la autonomía individual, entendida como situación en la que no se da una situación de dominación de unos sobre otros, sean estos quiénes sean. Se aspira a una fuerte equidad, se valora la diversidad y el que cada individuo pueda seguir sus trayectorias vitales y personales desde su autonomía. No deberíamos imaginar que podemos seguir separando las políticas públicas de los derroteros por los cuales transita la economía y sus políticas. Si se desprende alguna lección de la crisis actual, es que cada vez más estamos obligados a «desnaturalizar» la economía, evitando que situemos el debate sobre «lo económico» como si fuera algo que está fuera del debate social y político. Un buen ejemplo de lo que debemos hacer, es el intento de dos premios Nobel, Amartya Sen y John Stiglitz, para tratar de reconfigurar el concepto de PIB, que lleva muchos decenios constituyendo el parámetro fundamental de medición de la riqueza de un país, cuando, como dicen esos mismos especialistas, ello deja fuera de los parámetros de medición elementos vitales y

socialmente valiosos. No es ajeno a ello el debate sobre lo que es «trabajo productivo», desde el punto de vista del mercado, de lo que es trabajo socialmente útil. Esa simple distinción puede permitirnos cambiar las perspectivas conceptuales sobre como enfocamos el alargamiento de la vida, o las tareas asociadas a los cuidados y atención doméstica.

En definitiva, después de todo lo visto, nos quedan algunas cosas claras y muchos interrogantes. Los procesos de inclusión y exclusión son sociales, y no pueden reducirse a meras fórmulas sectorializadas (Subirats, 2004). Son procesos que suponen riesgo personal y colectivo. Son procesos muy vinculados al territorio más próximo. Son procesos en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Son procesos definitivamente participativos y abiertos. Pero, desde esta concepción, probablemente es necesario avanzar en temas que son hoy por hoy aún meramente grandes interrogantes. ¿Lograremos ampliar nuestra actual concepción del trabajo, haciendo que vaya más allá de lo que hoy se considera empleo en una lógica de mercado? ¿Podremos configurar formas de trabajo social y familiar cuyo valor sea reconocido socialmente y sea retribuido como tal? Para poder avanzar hacia una concepción tan rica como la que aquí dibujamos de inclusión, ¿no sería necesario disponer de un zócalo seguro como el que constituiría una renta básica universal, como derecho de ciudadanía social, para poder garantizar una base vital a todos? (Noguera, 2000; Raventós, 2001).

Lo que queda claro es que los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Queda claro también que

las políticas públicas no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo ello sigue conduciéndonos a las preguntas originales que explican este trabajo. ¿Cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?

4. POLÍTICA, POLÍTICAS Y GOBERNANZA

Frente a esa realidad cambiante, se habla de gobernanza (*Governance*)¹ como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. Avancemos en los orígenes del término y frente a que nuevo marco social e institucionales pretende utilizar.

4.1. Insuficiencias del sistema representativo y procesos de desafección democrática frente a la creciente complejidad social

En efecto, todo ello ocurre en momentos en que la democracia representativa, al mismo tiempo que se ha ido expandiendo y consolidando como sistema de regulación política por todo el mundo, ha empezado asimismo a presentar algunos síntomas preocupantes de agotamiento. Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de

¹ En inglés el concepto de *Governance* (Gobernanza) ha ido adquiriendo significado por contraposición al *Government* (Gobierno), entendido en este caso como gobierno tradicional. En diversas lenguas se ha traducido el término *Governance*, pero en otros casos se utiliza como sinónimos «gobierno en red» o «gobierno relacional».

la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante (Norris, 1999). La deriva delegativa de nuestras democracias comienza a ser cuestionada en un nuevo contexto cultural marcado por el predominio de nuevos valores postmaterialistas, o por la emergencia de una sociedad más reflexiva, en la cual los individuos se muestran menos dispuestos a desempeñar

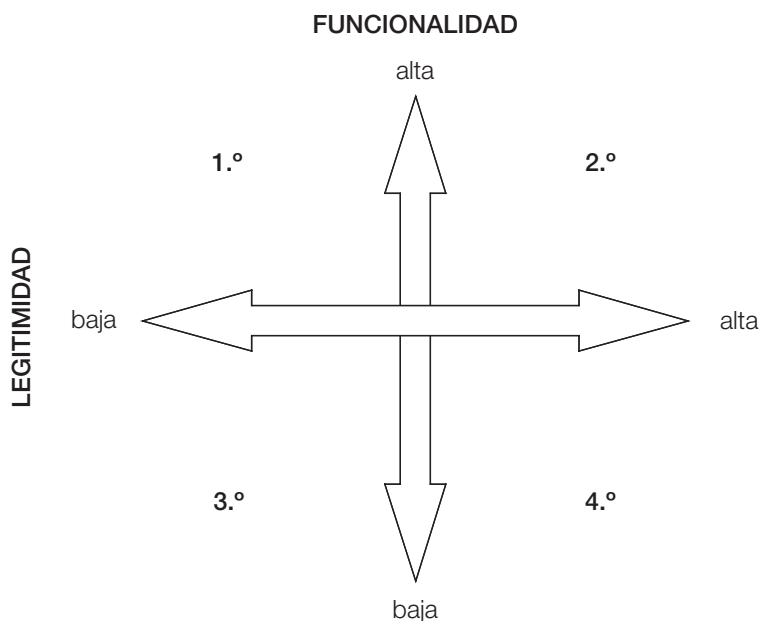
papeles pasivos y reivindican uno más activo y protagónico en los procesos políticos.

Tal como trata de reflejar el gráfico n.º 1, el gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía más reflexiva y crítica, con nuevos valores, que no se sienten satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. El resultado es que se ubica en el 3.º cuadrante del gráfico.

Observamos asimismo que, la propia evolución social ya esquematizada, agre-

Gráfico n.º 1

Legitimidad y funcionalidad de la acción del «gobierno tradicional»

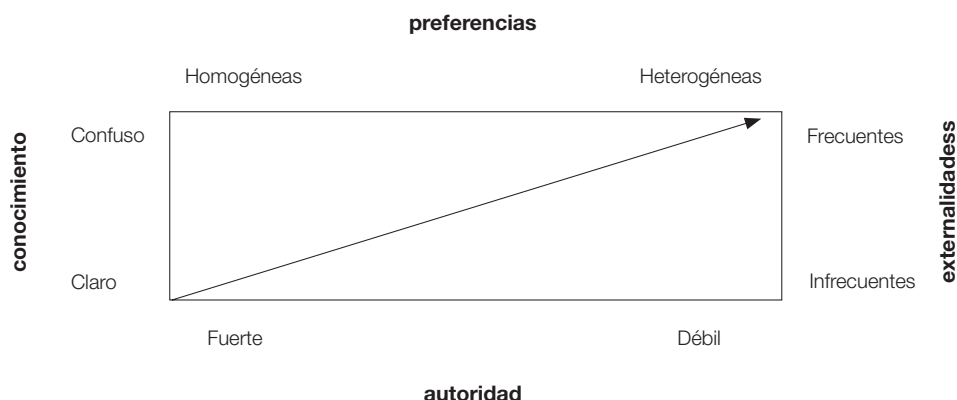


Fuente: Elaboración propia.

ga niveles de complejidad que resultan cada vez más difíciles de encauzar a partir de los instrumentos tradicionales de gobierno y gestión del conflicto. Como trata de expresar el gráfico n.º 2, los niveles de complejidad aumentan, debido a varios factores. Por un lado, el hecho que el aumento de heterogeneidad, provoca que la agregación de preferencias se produzca de manera mucho menos frecuente. Las demandas que llegan a los poderes públicos son cada vez más fragmentadas y diversificadas. Los parámetros de la acción colectiva han ido sectorializándose, y cada vez encontramos colectivos más reducidos que expresan demandas más específicas y propias. Desde el *home schooling* como demanda dirigida a los responsables de la educación pública, hasta la recuperación de la demanda de «partos naturales» en la sanidad pública, o la exigencia de incorporar políticas del tiempo en las políticas sociales y urbanas, por

poner sólo algunos ejemplos de la realidad presente. Por otro lado, las externalidades aumentan, y ante cada intervención pública surgen núcleos de rechazo no siempre asimilables e integrables por parte de los agentes sociales tradicionales (desde las asociaciones de vecinos a los sindicatos). El aumento de la importancia y significación del conocimiento en el diagnóstico, elaboración y puesta en práctica de las políticas, casi nunca viene acompañada de un aumento de las certezas sobre cual es el problema a afrontar ni sobre cuales son las mejores alternativas de respuesta. Y, frente a todo ello, nuestras sociedades son cada vez más reacias a aceptar lógicas de *command and control* que de manera jerárquica decidan por todos sin agotar las vías de consulta y participación. El resultado final es eso que hemos venido en denominar de manera genérica como «aumento de la complejidad en la acción pública».

Gráfico n.º 2
Nuevas dificultades de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

4.2. La gobernanza como respuesta

Es en ese escenario de crisis de las formas tradicionales de gobierno, en el que surge el término «gobernanza» como promesa de una nueva forma de afrontar el ejercicio de la acción de gobierno y entendida como una forma superior de afrontar esa complejidad social, técnica y de ejercicio de autoridad. No es extraño pues que un punto común en la literatura sobre gobernanza es remarcar la indeterminación y el elevado grado de ambigüedad del mismo concepto. En palabras de Rhodes (1997), el concepto de la gobernanza ha venido a definir «un nuevo proceso de gobierno, una condición distinta de regulación social; un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada». Sin embargo, una vez acordada esta definición básica, la confusión conceptual, la ambigüedad y la controversia teórica han ido proliferando en la literatura. La gobernanza ha tomado acepciones muy diversas: en tanto que concreción de las dinámicas procedentes de la llamada «Nueva Gestión Pública», en tanto que un nuevo sistema de interdependencia internacional, en tanto que un sistema sociocibernético de gobierno, o en tanto que redes de política. También algunos autores, como Hirsch, identifican el gobierno en red con la innovación democrática: «todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes, *partnerships* y fórum deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada, jerárquica y corporativa» (Hirsch, 1972).

Con el fin de poner un poco de orden en el marco de esta disparidad de criterio presentamos tres proposiciones, directamente interrelacionadas entre sí, que entendemos constituyen el núcleo conceptual de lo que parece apuntar como nuevo paradigma.

La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político

Esta complejidad viene motivada por la diversidad implícita en la existencia de múltiples actores que incorporan al proceso político una multiplicidad de valores, objetivos y preferencias. Y en segundo lugar, por la incertidumbre que produce el cambio permanente, la erosión de las certezas cognitivas y la inestabilidad del conocimiento. Gobernar, no puede seguir siendo la tarea de unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados, sino que deber ser concebido como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores aportan sus conocimientos, sus propias percepciones de la realidad y tratan de llegar a definiciones compartidas de los problemas.

La gobernanza implica un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en el marco de redes plurales

En este escenario, el interés común se encuentra disperso entre una multiplicidad de actores con sus propias definiciones de los problemas y concepciones de la realidad. La autoridad es un concepto difuso que sólo puede desarrollarse en un marco de negociación permanente. Los recursos para el desarrollo eficaz de las políticas están distribuidos entre una multiplicidad de sujetos. Y, finalmente, las intervenciones públicas provocan una serie de efectos difíciles de prever. Más concretamente, la diversidad de actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno:

- a) El gobierno multinivel, entendiendo como tal «un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales».
- b) La transversalidad, en tanto que sistema organizativo del sector público que pone en interrelación a diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos.
- c) La participación social, es decir, frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como el objeto de la acción de gobierno y a los poderes públicos como al sujeto, la Gobernanza remarca el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, a la vez, resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre estas dos esferas.

La gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno

La resultante de la gobernanza o del gobierno en red, no puede ser atribuida al «ejecutivo», sino que es más bien el producto espontáneo, acomodaticio y en cierto modo imprevisto de una interacción compleja entre múltiples actores de naturaleza muy diversa. Mientras el paradigma tradicional establecía una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada, entendía que los sujetos únicos de la acción del gobierno eran los poderes públicos y concebía la esfera privada como el objeto pasivo de la acción de gobierno, la gobernanza apunta

hacia un escenario en donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos.

A pesar de todo lo dicho y precisamente por la ambigüedad que rodea al término, podríamos apuntar varios interrogantes en relación con la capacidad de este nuevo paradigma para producir políticas públicas democráticas:

- a) El gobierno en red implica una relativización de la legitimidad de las instituciones representativas como sujetos responsables de la acción de gobierno.
- b) Si los procesos de gobierno se desarrollan ahora en el marco de redes compuestas por múltiples y diversos actores, ¿dónde quedan ahora los principios de la transparencia, la responsabilidad y la *accountability* democráticas? ¿Cómo se han tomado las decisiones, quién es ahora el responsable y quién debe pasar cuentas ante los ciudadanos?
- c) La presencia y el poder que se le confiere en este escenario a actores como las organizaciones privadas y sociales, nos lleva a preguntarnos qué tipo de intereses se defienden en el marco de las redes, bajo qué criterios se toman las decisiones públicas, quién está representado y cómo podemos garantizar que el interés general es el criterio conductor de la toma de decisiones públicas.
- d) Hasta qué punto las redes son inevitablemente espacios horizontales de intercambio y negociación entre ac-

tores iguales o bien, por el contrario, son espacios reproductores de las desigualdades y las jerarquías existentes en la realidad.

Todos estos interrogantes tienen una dimensión teórica básica pero también empírica (Llamazares-Marks, 1999). En definitiva, la gobernanza o gobierno en red no es un modelo simple e inequívoco que se refleje de forma mimética en cualquier situación. Las nuevas dinámicas de gobierno en red toman formas muy distintas dependiendo del contexto en que se desarrollen, de los actores implicados y de los valores, los intereses y los objetivos que orienten la conformación de los nuevos marcos organizativos. Lo que es innegable es que el escenario deja suficientes espacios para avanzar hacia una gobernanza de proximidad, abriendo nuevos escenarios de radicalidad y profundización democrática

5. RECONCEPTUALIZAR LA ACCIÓN DE GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA DE RED

Si aceptamos que tenemos una mayor multiplicidad de actores y de dinámicas de negociación, podríamos preguntarnos qué otras características distinguirían a estas nuevas formas de gobierno de las anteriores (Crouch, 2004). Si tratamos de examinar cuál sería el papel fundamental de la acción de gobierno, diríamos que sigue estando centrada en la capacidad de regulación de los conflictos dirimiendo y lidiando con ellos desde una lógica de defensa de los intereses públicos o colectivos. Desde esta perspectiva, los gobiernos se nos presentan como entes que buscan el acuerdo y la cooperación ciudadana a

partir de la definición de los intereses colectivos o generales, entendidos como superiores a los intereses particulares de los distintos actores e individuos. La cuestión subsiguiente sería analizar si lo que está en cuestión es esa perspectiva legitimadora de la acción de los gobiernos o más bien lo que se discutiría sería la vía por la que tratan de conseguir ese resultado.

En primer lugar diríamos que los objetivos de los gobiernos no están en discusión, pero sí lo están la forma en que esos objetivos se definen y, sobre todo, los procesos a través de los cuales esos objetivos buscan alcanzarse. Probablemente, no puede discutirse que es necesario fijar o definir ante cada conflicto o contraposición de intereses una posición «pública» o colectiva desde la que dirimir y transar. La legitimidad de la acción pública deriva de ello. Pero, lo que es más discutible es la forma en que se alcanza esa determinación de los intereses públicos. No creemos que pueda defenderse que ello sea simplemente el resultado de las instituciones sin procesos de interacción y negociación con otros actores sociales. Defenderíamos pues que la determinación de los intereses públicos, del interés general, es el resultado de un proceso colectivo.

Por otro lado, antes de discutir los nuevos procesos de ejercicio de la acción de gobierno, conviene que nos detengamos en aquellos aspectos que hasta ahora han caracterizado la labor de gobierno. Si buscamos los aspectos fundamentales de esa labor sin duda aceptaremos que la jerarquía y la especialización son los aspectos clave. Si nos referimos a la jerarquía o ejercicio de la autoridad, diríamos que el hipotético monopolio de esa labor de autoridad está hoy plenamente en discusión. No sólo

por lo ya mencionado sobre la construcción colectiva de intereses generales, sino también por la propia competencia entre esferas o niveles de gobierno, todos ellos igualmente legítimos y buscando y defendiendo sus propios intereses y capacidades de gobierno. Hoy en día es difícil imaginar cuál es el proceso de intermediación que convierte los intereses particulares en intereses colectivos o generales. Superada la visión monopolista y jerárquica del ejercicio del poder, ese proceso implica la capacidad de gestionar la red de forma que pueda acabar ejerciendo esa función de gobierno por medio de la influencia y la persuasión. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos o colaboradores, lo cual nos conduce a una visión del gobierno alejada del Leviatán hobbesiano.

Si nos referimos a la característica de especialización, la definiremos desde la atribución precisa de tareas y competencias a cada esfera de gobierno. Así, se atribuye a cada ámbito gubernamental ciertos espacios de competencia, dejando fuera a otros. Esa división competencial se entiende como absoluta y dividiría claramente los espacios reservados a cada esfera gubernamental. En realidad, cada día tenemos ejemplos que nos demuestran lo incierto de tal concepción de la acción de gobierno. Más bien, las nuevas formas de gobierno no parten de esa lógica de especialización. No puede imaginarse que cada esfera gubernamental es una especie de contenedor totalmente estanco y autosostenido. La idea de gobierno multinivel y de gobierno en red comportan la difuminación de las fronteras estancas entre esferas de gobierno, y más bien se apunta a problemas comunes con lógicas

de colaboración y competencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La progresiva desaparición de las especializaciones tiene como consecuencia que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

Si lo entendemos así, la consecuencia será que no se tratará de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización era la lógica de la suma cero.

Desde esta perspectiva, la principal consecuencia es que la labor de gobierno puede asimilarse a la labor de gestión de la red, tanto para conseguir fuerza interna, como para conseguir estrategias conjuntas para actuar en el exterior de la red. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa). De forma similar, las regiones deberían fomentar la colaboración entre sus municipios y sus actores internos para ser competitivas; y los estados deberían promover la colabo-

ración entre sus regiones y sus actores para ser competitivas internacionalmente. En otras palabras, los municipios compiten entre ellos pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas pero al mismo tiempo han de colaborar desde una óptica nacional; y los estados también compiten entre ellas pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional (Subirats, 2002).

En general, podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, se necesita una nueva manera de entender la función de gobierno, ya que con ello podrían mejorar notablemente los procesos de formulación, decisión y ejecución de políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales. Podríamos incorporar algunas reflexiones finales en este sentido:

- Los gobiernos, sea cual sea su esfera de intervención, se enfrentan al futuro con una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de los gobiernos en una perspectiva multinivel.
- La vida de los ciudadanos está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver cada vez más con cotidianidad, estilos y formas de vida.
- Los gobiernos deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida

pública, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos, dada la asimetría entre problemas y capacidades de respuesta

- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos, depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos, sea en una lógica de gobierno de proximidad (gobiernos locales), sea desde lógicas de perspectiva estratégica, de redistribución, de control y de evaluación (gobiernos en distintas esferas).
- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos. El ámbito territorial específico viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad.
- Gobernar hoy en cualquier lugar, requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Las instituciones públicas deben ser facilitadoras, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido en su esfera de intervención. La acción pública es la resultante de intervenciones conjuntas de la esfera institucional y de las iniciativas privadas en el gobierno de la esfera pública.
- Los problemas de la gente requieren políticas gestionadas basadas en la «complicidad» y la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar

procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria y concertada.

Seguramente estos son algunos de los retos centrales de la labor de gobierno actualmente. Más allá de visiones simplificadoras, el gobierno por medio de la red puede permitirnos recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que una vez que se acepta la complejidad actual es preciso gestionarla con realismo. Y esta aceptación de la complejidad debe traducirse en las formas de gobernar, también complejas y novedosas. No se puede gestionar la complejidad con unas estructuras de gobierno construidas sobre premisas sociopolíticas simples. La idea de gobernanza pretende precisamente estimular la transformación de las capacidades de gobierno e invita a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos.

6. CONCLUSIONES

La dimensión, intensidad e impacto de los cambios económicos y sociales en los últimos años, han sido de tal calibre que permiten hablar de cambio de época. Los problemas de gobernabilidad que han ido arrastrando las democracias avanzadas en los últimos años, vienen determinados por la asimetría entre el tipo de cuestiones y conflictos planteados, que apuntan a elementos de fondo de la vida de las personas, y las capacidades de respuesta de esos mismos gobiernos. Las políticas públicas se enfrentan pues a escenarios distintos, más complejos, frente a los que no acaban de funcionar las «recetas» pensadas para otras coyunturas históricas y

configuraciones sociales. El reto de los gobiernos es trasladar su modo de hacer tradicional, basado en lógicas «de arriba abajo», de matriz jerárquica y burocrática, a formas de gobierno en red, o de gobernanza. Desde esa perspectiva, se trata de saber responder a los nuevos retos, incorporando en los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse sobre la base de la proximidad, la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social.

Se necesitan políticas más compartidas y estratégicas, no para salir coyunturalmente de la «crisis», sino para mejorar la capacidad de adaptación a una nueva época. Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de lograr actuaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.

En definitiva, se ha tratado de repasar los efectos que sobre la acción de gobierno tiene una reconceptualización de la propia función de gobernar. Y es evidente que la irreversible lógica de globalización está asimismo presente. Los problemas

surgen de esa interdependencia global, pero deben ser afrontados por los gobiernos a partir de los anclajes que expresan los límites territoriales de sus soberanía política. Y ello genera asimetrías cada vez más visibles. Las reflexiones realizadas,

entendemos que pueden ayudar a repensar el tema, y favorecer otras lógicas, que aprovechen las nuevas dinámicas de trabajo en red, asumiendo la complejidad y los impactos de la globalización y de la gran transformación tecnológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Siglo XXI, Madrid.
- BECK, U. Y BECK-GERNSHEIM, E. (2002): *Individualización*, Sage, Londres.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Taurus, Madrid.
- HIRSCH, P.M. (1972): «Processing fads and fashions. An organization-set analysis of cultural industry systems», en *American Journal of Sociology*, n.º 77, pp. 639-659.
- LLAMAZARES Y MARKS, G. (1999): «Gobernación de Múltiples Niveles, Movilización Regional e Identidades Subestatales en la Unión Europea», en Llamazares, I. y Reinares, F. (eds.), *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*, Tirant lo Blanch, València.
- MARKS et al. (1998): *Governance in the European Union*, Sage, Londres.
- NOGUERA, J. (2000): *La renta básica garantizada y el estado de bienestar*, RIS.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens*, Oxford University Press, Oxford.
- RAVENTÓS, D. (2001): *La renta básica*, Ariel, Barcelona.
- RHODES, RAW (1997): *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity*, Open University Press, Londres.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004): *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (ed.) (2002): *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona.